

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Il Bonus Bebè del governo Renzi: quanto “bonus”?

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1559479> since 2016-04-05T16:00:32Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Il Bonus Bebè del governo Renzi: quanto bonus?

Cristina Solera

Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino -
cristina.solera@unito.it

Renzi's Bonus Bebè: is it really "bonus"?

With the approval of the new Stability Law at the end of 2014, Renzi Cabinet has introduced a new income transfer towards new parents with low resources - the so called "Bonus Bebè". Having a not too strict means-test and lasting for the first three years of the new child and not only around childbirth, this bonus represents a novelty in the Italian welfare tradition of *familism by default*. Yet, its selective nature and its modest amount are likely to limit its desired impact on fertility and poverty. Moreover, this new income transfer adds to the already existing fragmented measures in support to the cost of children on the one hand and to the poor on the other, without really strengthen and even less rationalize them. According to many scholars, in time of budget constraints and in front of a welfare system that still has to complete some crucial pillars, investing in more childcare services or in a unique general minimum income scheme would be a more appropriate route to follow.

Keywords: child benefits - welfare reforms- fertility - female labour market participation- child poverty

Lo scenario italiano: pochi figli, poco lavoro, poco welfare

Da anni l'Italia si trova in uno "strano" equilibrio di bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e bassa fecondità. L'occupazione femminile in Italia risulta di oltre 10 punti percentuali al di sotto della media europea (46,7 per cento, contro media UE del 58,8 per cento), con, dal 2014, una lenta risalita al Nord e al Centro, ma una continua diminuzione al Sud, dove non supera il 30 per cento. Il tasso di fecondità è al di sotto un figlio e mezzo per donna dalla metà degli anni Ottanta, non è riuscito a risalire negli ultimi trent'anni e ora ha raggiunto il minimo dal 2006 di 1,39 figli per donna, anche a causa della diminuzione della fecondità tra le donne al Sud e tra le immigrate. Inoltre, in tempi di crisi economica e maggiore precarietà lavorativa, i tassi di continuità lavorativa delle madri sono diminuiti: secondo i dati diffusi dall'Istat e dall'Isfol, quasi un terzo delle donne occupate oggi abbandona il lavoro dopo la nascita del primo figlio. Infine, l'incidenza della povertà è cresciuta in modo drastico, colpendo non solo più le famiglie con tre o più minori, ma anche con uno o due minori: tra il 2012 e il 2013 tra le coppie con due figli minori i tassi di povertà relativa sono passati dal 20 al 23 per cento.

Il welfare ha un peso importante nel disegnare le scelte di donne e uomini sul se, quando e quanto lavorare, se, quando e quanti figli avere, e chi, dentro la famiglia, o tra famiglia, stato e mercato, ci si aspetti che di fatto se ne occupi. Avere e crescere i figli richiede l'accesso e l'attivazione di risorse complesse, sia di tipo materiale che simbolico, comporta quindi diversi tipi di responsabilità e obbligazioni: finanziarie, di cura, educative e relazionali-affettive. Le politiche sociali possono intervenire su tutti e tre i tipi di responsabilità, tramite trasferimenti monetari diretti o indiretti, tramite politiche di conciliazione e di cura che diano tempo per la cura o che offrano cura dando tempo per il lavoro, così come mediante servizi che promuovano e sostengano le funzioni genitoriali. Nonostante i continui appelli da parte di tutte le forze politiche in difesa della famiglia, l'Italia è stata a lungo deficitaria su tutte e tre i tipi di sostegno. Nel nostro paese, infatti, a differenza di altre nazioni, si pensi, per esempio alla Francia e più recentemente alla Germania, non vi è una tradizione di politiche familiari esplicite, coerenti e organiche. A proteggere individui e

famiglie nei passaggi cruciali o nelle fasi spiazzanti del corso di vita, come quando si mette su famiglia o si perde o non si trova lavoro, ci sta la famiglia “forte” italiana, con i suoi modelli di relazioni di genere e di solidarietà intergenerazionale, modelli attesi e praticati a livello micro, ma anche dati per scontati o incoraggiati a livello macro. Come varie studiose hanno messo in luce, vi è infatti una forte connessione tra un tipo di welfare quale quello italiano (definibile di *familismo by default*) e equilibri di bassa partecipazione, bassa fecondità e alta disuguaglianza. In un welfare in cui il costo dei figli, economico e di cura, viene ancora fortemente delegato alla famiglia e va oltre la maggiore età, vista la difficile e lunga transizione alla vita adulta dei giovani italiani, fare figli e lavorare risultano spesso ancora incompatibili, a meno che si possa contare su proprie risorse, individuali o familiari. Chi non ha un alto capitale umano, economico o sociale, o chi alle spalle non ha una famiglia “forte” in grado di trasferire reddito e/o tempo, rimane scoperto.

Il bonus bebè 2015 introdotto dal Governo Renzi a fine 2014 con l'approvazione della nuova Legge di Stabilità si colloca in questo scenario di pochi figli, poco welfare, e tanta povertà. Si tratta di una misura a cui hanno diritto le famiglie che avranno o adotteranno un figlio tra il 2015 e il 2017 e prevede un contributo annuale di 960 euro per ogni bambino nato o adottato, suddiviso in assegni mensili da 80 euro, fino a quando il bambino non avrà compiuto il terzo anno di età. Rispetto al bonus bebè del governo Berlusconi, si tratta di uno strumento meno universalistico, poiché fissa un tetto massimo di ISEE per averne diritto (di 25 mila euro annui - se il valore dell'ISEE è inferiore a 7 mila euro, dunque per le famiglie in povertà assoluta, il bonus viene raddoppiato, precisamente 160 euro mensili); si tratta tuttavia di uno strumento più continuo e più esteso, perché erogato per tre anni e non solo intorno alla nascita, e perché includente anche i cittadini extra comunitari in possesso del regolare permesso di soggiorno.

Appena introdotto, il bonus bebè del governo Renzi ha già suscitato un acceso dibattito. Può un bonus di 80 euro avere effetto sulla fecondità e alleviare le difficoltà economiche delle famiglie con figli? Non ci sono strumenti migliori (in primis asili nido) che incentivino la fecondità, incoraggiando contemporaneamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e lo sviluppo socio-cognitivo dei bambini con diversi background, antidoti potenti anche contro il rischio di povertà e riproduzione delle disuguaglianze? È giusto puntare su un bonus bebè in un sistema di welfare quale quello italiano che ancora non ha completato i propri tasselli essenziali (quali il cosiddetto ‘reddito minimo garantito’)?

Proviamo allora a ricostruire i nodi di questo dibattito, mettendo in luce se il bonus bebè Renzi si possa configurare come un efficace misura contro la recessione delle nascite e la povertà delle famiglie con figli.

Il sostegno al costo economico dei figli: per fare più figli o per essere meno poveri?

Nel panorama europeo l'Italia è uno dei pochi paesi, insieme a Spagna e Portogallo, dove non esiste una misura generalizzata universalistica di sostegno diretto al costo dei figli. In Italia, come è noto, non esiste nemmeno uno schema di reddito minimo garantito, né tanto meno una indennità di disoccupazione generalizzata, o un sostegno al reddito dei lavoratori poveri con carichi familiari (tipo il *working family tax credit* inglese). Al posto dei *child benefits* presenti nel resto di Europa in Italia finora sono esistite varie misure di tipo categoriale, di importi piuttosto bassi e con gradi di selettività piuttosto alti, vuoi sulla base del solo reddito o sia del reddito che della posizione occupazionale. Per le famiglie con figli troviamo l'assegno per il nucleo familiare (destinato alle famiglie di lavoratori dipendenti a basso reddito con familiari a carico, inclusi figli dunque), l'assegno ai nuclei con almeno 3 figli minori (destinato alle famiglie a basso reddito con almeno tre figli tutti minori) e l'assegno di maternità (per cinque mesi, destinato a donne a basso reddito che al momento della nascita del figlio non lavorano o sono lavoratrici senza diritto all'indennità di maternità). Per tutti, recentemente, sotto il governo Monti, si è avviata la sperimentazione nelle maggiori città italiane di uno schema di reddito minimo, il cosiddetto “Sostegno per l'inclusione attiva”.

Il bonus bebè Renzi si configurerebbe quindi come il primo tentativo di introdurre in Italia uno schema paragonabile ai *child benefits* europei: perché si tratta di una misura non fortemente selettiva (sono incluse anche le famiglie con redditi bassi ma non povere), e perché prova ad avere un carattere continuativo (non un sostegno una tantum come era il bonus bebè del governo Berlusconi ma mensile per tutti i primi tre anni di vita del bambino). Inoltre, seppure sia la durata che l'importo siano contenuti rispetto alla media dei *child benefits* europei (che si spingono fino ai 16-18 anni del figlio e che erogano mensilmente per ciascun figlio importi variabili tra i 110 euro nel Regno Unito e in Svezia e i 150 euro in Germania), il bonus bebè Renzi rappresenta un segnale positivo verso le famiglie, mostrando come lo stato intenda "occuparsi" di loro, e facendo capire come fare figli non vada considerata solo una faccenda privata ma anche pubblica. Se, come molti studi dimostrano, l'incertezza delle prospettive economiche e di carriera rappresenta un forte disincentivo alla fecondità, la certezza di un sostegno statale, per quanto non altissimo, solo per i primi tre anni e solo per le famiglie a basso reddito, potrebbe avere un effetto di incoraggiamento.

Come vari commentatori hanno evidenziato, il bonus bebè è però criticabile sotto molti profili. Innanzitutto, in Italia, come detto, esistono già vari strumenti di sostegno monetario a famiglie con figli e/o a basso reddito, non coordinati tra di loro, che adottano diverse "prove dei mezzi", differenti nozioni di famiglia e di diritti di cittadinanza, e che si prefiggono diversi obiettivi. Il bonus bebè si aggiungerebbe a questi senza razionalizzazione e coordinamento, aumentando dunque la frammentarietà. Inoltre, la ricerca è ormai piuttosto univoca nel mostrare come la chiave per proteggere le famiglie con figli dalla caduta in povertà non stia tanto nelle misure di integrazione e sostituzione del reddito da lavoro, quanto in quelle che rafforzano la capacità di avere un buon reddito da lavoro, per entrambi i genitori, sia per uomini che per donne dunque. In uno scenario di crescente instabilità coniugale e lavorativa, in cui anche per le donne lavorare non è solo sempre più desiderato e normale, ma anche necessario, sostenere la partecipazione continua delle madri al mercato del lavoro funziona infatti come assicurazione contro il rischio di povertà sia nel caso di disoccupazione o sotto-occupazione del principale *male breadwinner*, sia nel caso di rotture coniugali.

Come messo in luce dal famoso rapporto dell'Ocse del 2001 "*Starting Strong*", puntare su servizi per l'infanzia di alta qualità e a costo accessibile a tutti pare avere ripercussioni positive non solo sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro ma anche sulla socializzazione, l'apprendimento e lo sviluppo cognitivo e affettivo dei bambini, soprattutto di quelli che provengono da background svantaggiati. In altre parole, investire sui servizi per la prima infanzia ha implicazioni non solo in termini di equità di genere e di equilibrio tra popolazione attiva e passiva (condizione necessaria per la stessa sopravvivenza dell'economia e della società), ma anche di riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze. Se i nidi sono così cruciali su più fronti, e se in Italia la loro offerta è ancora piuttosto scarsa (il tasso di copertura dei nidi pubblici per i bambini 0-3 anni va da un 2 per cento in Calabria fino al 27 per cento dell'Emilia Romagna, per una media nazionale di circa il 7 per cento, ben al di sotto della soglia del 33 per cento degli accordi del Consiglio Europeo di Barcellona), molti commentatori si domandano se, in tempi come questi di crisi economica e di tagli alla spesa pubblica, non sia allora meglio investire i pochi soldi pubblici a disposizione verso i nidi piuttosto che verso bonus bebè.

Il sostegno alla cura e alla conciliazione: che "genere" di sostegno?

Un altro tipo di critica sollevabile all'introduzione da parte del Governo Renzi del bonus bebè sta nel carattere *gender-neutral* che li accompagna. Si trasferiscono risorse monetarie senza mettere a tema che i paesi a più alta fecondità e più bassa povertà sono quelli in cui è maggiore non solo la partecipazione femminile al mercato del lavoro ma anche quella maschile al lavoro familiare: paesi cioè in cui le politiche sostengono non solo la de-familizzazione della cura attraverso servizi e del costo economico dei figli attraverso assegni, ma anche la condivisione tra padri e madri delle responsabilità familiari, in primis tramite congedi di paternità o congedi genitoriali ben pagati con

quote riservate ai padri. Sulla stessa scia è la critica che molte studiose hanno mosso all'introduzione da parte della Fornero dei voucher per asili nidi e babysitter in cambio della rinuncia delle madri al congedo genitoriale. Seppure l'intento sottostante fosse quello di favorire il rientro al lavoro delle donne, destinando il voucher per la cura solo a loro e mantenendo i congedi genitoriali al tasso di copertura di salario del solo 30 per cento (che, a fianco di modelli di genere tradizionali, le ricerche dimostrano essere la ragione principale dello scarso utilizzo da parte dei padri) questa politica rischia di rafforzare l'idea e la pratica che occuparsi dei figli spetti innanzitutto alla madre. Lo stesso budget stanziato sperimentalmente per i voucher di cura poteva essere impiegato per innalzare, per la stessa platea di destinatari, il tetto di copertura dei congedi genitoriali al 50 per cento, o, per una platea più ristretta, al 70 per cento.

Conclusioni: meglio più nidi o un sussidio universale contro la povertà rispetto al bonus bebè?

In uno scenario quale quello italiano di bassa fecondità, bassa occupazione (soprattutto femminile) e alta povertà (soprattutto tra le famiglie con figli) e di welfare molto debole, che deve ancora completare dei tasselli fondamentali quali uno schema universalistico di reddito minimo, spendere i pochi denari pubblici a disposizione su un bonus bebè di durata e importo limitato, rischia di produrre pochi effetti sulla fecondità e sulla riduzione della povertà. Potrà forse avere più efficacia sul piano della costruzione di consenso politico; ma se ben presentati anche gli slogan "rette zero per i nidi dal 2015" o "un primo sussidio universale contro la povertà" potrebbero risultare politicamente efficaci. Al momento il bonus bebè è una misura di sostegno alle famiglie a reddito basso in cui arriva un nuovo bambino, che si aggiunge alle già esistenti frammentate misure di sostegno al costo dei figli da un lato e di sostegno al reddito dei poveri dall'altro, senza davvero rafforzarle e tantomeno razionalizzarle.

E' altrettanto vero però che "se uno scoglio difficilmente può arginare il mare" - in questo caso il mare della recessione delle nascite e dei rischi di povertà - può però costituire un primo passo simbolico che funzioni poi da 'motore di cambiamento' a livello di discorsi e pratiche sia nel pubblico che nel privato; inoltre tale misura risulta più veloce nella sua attuazione e nei suoi effetti (reali o percepiti che siano), rispetto ad investimenti strutturali di lungo periodo quali quelli sui nidi. E, in un welfare come quello italiano, a forte impronta occupazionale e familistica, in cui i diritti di cittadinanza promossi o taciuti sono stati tipicamente definiti sulla base della posizione nel mercato del lavoro o nella famiglia, promuovere un sostegno al costo dei figli non fortemente selettivo potrebbe rappresentare l'avvio di politiche nuove.